Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4732

12. 06. 89

Sachgebiet 26

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes

A. Zielsetzung

Das zunehmende Problem der Einreise unbegleiteter ausländischer Minderjähriger bedarf dringend einer raschen Lösung. Das einzige Mittel des geltenden Rechts gegen solche Einreisen, die Zurückweisung an der Grenze, ist unzureichend. Die Zurückweisung ist einerseits im Hinblick auf das Alter der Einreisenden problematisch, andererseits schon von Rechts wegen ausgeschlossen, sobald ein — wenn auch nur nachgeschobenes und ersichtlich unbegründetes — Asylbegehren gestellt wird. Solche materiell unberechtigten Einreisen lassen sich wirksam nur verhindern, soweit bereits die Beförderung an die Grenze unterbunden werden kann. Das aber ist nach derzeit geltendem Recht nicht möglich, weil alle Ausländer unter 16 Jahren von der Aufenthaltserlaubnis- und damit der Sichtvermerkspflicht befreit sind und weil den Beförderungsunternehmern nur verboten werden kann, Ausländer ohne erforderlichen Sichtvermerk an die Grenze zu befördern. Erforderlich ist deshalb die Ausdehnung der Aufenthaltserlaubnispflicht auf Ausländer unter 16 Jahren.

B. Lösung

Durch Streichung des § 2 Abs. 2 Nr. 1 des Ausländergesetzes wird die Befreiung der Ausländer unter 16 Jahren von der Aufenthaltserlaubnispflicht aufgehoben. Soweit Ausländer nach den geltenden Bestimmungen die Aufenthaltserlaubnis vor der Einreise in der Form des Sichtvermerks einzuholen haben, gilt das künftig auch für diesen Personenkreis.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Mehrkosten bei Bund und Ländern werden nur teilweise durch Gebühren ausgeglichen. Bund, Länder und Gemeinden werden jedoch durch den zu erwartenden Asylbewerberrückgang bei Ausländern unter 16 Jahren von Kosten entlastet.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (132) — 200 23 — Au 110/89

Bonn, den 12. Juni 1989

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 601. Sitzung am 2. Juni 1989 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Ausländergesetzes

Das Ausländergesetz vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2362), wird wie folgt geändert:

In § 2 Abs. 2 wird die Nummer 1 gestrichen.

Artikel 2

Übergangsvorschrift

(1) Artikel 1 läßt die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes geltenden Vorschriften über den Nachzug der Kinder von Ausländern, die sich rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten, unberührt.

(2) Ausländer, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und sich rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten, haben innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Aufenthaltserlaubnis zu beantragen. Bis zum Ablauf dieser Frist oder, wenn der Ausländer vorher ausreist oder das 16. Lebensjahr vollendet, bis zu seiner Ausreise oder der Vollendung seines 16. Lebensjahres gilt sein weiterer Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes als erlaubt; § 7 Abs. 5 Satz 1 und § 9 Abs. 2 Satz 1 des Ausländergesetzes gelten entsprechend.

(3) Absatz 2 gilt nicht für Ausländer,

1. die nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 und Abs. 3 sowie § 49 des Ausländergesetzes keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen oder
2. die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes ausreisepflichtig sind oder deren Aufenthalt nach § 7 Abs. 5 Satz 1 des Ausländergesetzes zeitlich beschränkt worden ist.

Artikel 3

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1

Die illegale Zuwanderung und Einschleusung von allein reisenden Ausländern unter 16 Jahren hat ein solches Ausmaß angenommen, daß die Lösung dieses Problems keinen weiteren Aufschub duldet.

Bis zum Mai 1987 war dieses Phänomen praktisch unbekannt. Nur in wenigen Einzelfällen kamen unbegleitete Ausländer unter 16 Jahren an die Grenze, um ins Bundesgebiet einzureisen. Ab Mai 1987 begann sich die Lage langsam zu ändern. Von Mai bis Dezember 1987 kamen bereits 92 unbegleitete Minderjährige, im 1. Halbjahr 1988 waren es schon 368 und im 2. Halbjahr 1988 dann 1 868 (1988 insgesamt: 2 236). Diese Entwicklung setzt sich 1989 fort. Im Januar 1989 kamen 315, im Februar 361 unbegleitete Ausländer unter 16 Jahren.

Da diese Ausländer unter 16 Jahren ganz überwiegend nicht einzeln, sondern in Gruppen kommen, besteht kaum ein Zweifel, daß es sich um organisierte Einschleusungen handelt.

Auf der Grundlage des geltenden Rechts kann das Problem nicht gelöst werden. Das einzige Mittel zur Verhinderung unberechtigter Einreisen dieses Personenkreises ist die Zurückweisung an der Grenze. Diese Maßnahme ist jedoch einerseits im Hinblick auf das Alter der einreisenden Kinder und Jugendlichen problematisch. Andererseits ist die Zurückweisung nach § 9 AsylVfG schon kraft Gesetzes ausgeschlossen, sobald ein Asylbegehren gestellt wird, auch wenn es als Einreisegrund erst nachgeschoben wird, um die Zurückweisung abzuwenden, und ersichtlich unbegründet ist. Auf Grund dieser Sach- und Rechtslage wurden 1988 lediglich 20 Ausländer unter 16 Jahren an der Grenze zurückgewiesen.

Diese unberechtigten Einreisen können wirksam nur verhindert werden, soweit es gelingt, bereits die Beförderung an die Grenze zu unterbinden. Von den Beförderungsunternehmern kann aber nur verlangt werden, daß sie keine Ausländer an die Grenze befördern, die nicht im Besitz der erforderlichen Grenzübertrittspapiere (Paß, Sichtvermerk) sind. Da die Ausländer unter 16 Jahren derzeit generell — d. h. unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und von Dauer und Zweck des beabsichtigten Aufenthalts — vom Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis befreit sind, unterfallen sie derzeit von vornherein nicht einem Verbot der Beförderung ohne erforderlichen Sichtvermerk, so daß ihre Beförderung an die Grenze nicht unterbunden werden kann.

Deshalb ist es unumgänglich, den § 2 Abs. 2 Nr. 1 AuslG zu streichen und damit die Aufenthaltserlaubnispflicht auf Ausländer unter 16 Jahren auszudehnen.

Der Befreiungstatbestand des § 2 Abs. 2 Nr. 1 AuslG schafft nicht nur das Problem der Einreise unbegleiteter Minderjähriger, sondern

- ermöglicht auch die unkontrollierbare Einschleusung von Kindern zu Adoptions- sowie von jungen Mädchen zu Prostitutionszwecken und begünstigt so den internationalen kriminellen Kinder- und Mädchenhandel und
- erleichtert die illegale Zuwanderung von Ausländern über 15 Jahren, weil sie mit gefälschten oder falsch beurkundeten Geburtsdaten Visumsfreiheit vortäuschen können. Allein im November und Dezember 1988 wurden 475 solcher Fälle bei der Grenzkontrolle aufgedeckt.

Die Rechtslage in unseren westlichen Nachbarstaaten, die keine Altersgrenze für die Sichtvermerkspflicht kennen, verdeutlicht zudem, daß es kein Gebot der Humanität gibt, das die Befreiung von Ausländern eines bestimmten Alters von der Aufenthaltserlaubnispflicht fordert. Der § 2 Abs. 2 Nr. 1 AuslG beruht nicht auf humanitären Erwägungen, sondern ausschließlich auf Gründen der Zweckmäßigkeit und Verwaltungsvereinfachung, die im Hinblick auf den inzwischen eingetretenen erheblichen Mißbrauch dieser Rechtslage nicht länger ausschlaggebend sein können. Eine Regelung wie die des § 2 Abs. 2 Nr. 1 AuslG ist von vornherein kein geeignetes Mittel zur Gewährung humanitärer Hilfe und deshalb auch nicht zu diesem Zweck geschaffen worden. Ob und in welchem Umfang humanitäre Hilfe durch Zufluchtgewährung gegeben wird, muß die Bundesrepublik Deutschland selbst entscheiden können, indem sie Ausländer nach § 22 AuslG oder im normalen Sichtvermerksverfahren aus humanitären Gründen übernimmt. Sie kann diese Entscheidung nicht auf Dauer ausländischen Eltern überlassen, die ihren Kindern ein Flugticket kaufen können und sie in der Hoffnung auf die Reise ins Bundesgebiet schicken, daß sie hier eine gesicherte Zukunft finden werden.

Die Aufenthaltserlaubnispflicht ist lediglich ein formelles Kontrollinstrument. Sie besagt nichts darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausländern unter 16 Jahren der Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglicht werden soll. Insbesondere läßt deshalb die Ausdehnung der Aufenthaltserlaubnispflicht auf Ausländer unter 16 Jahren die geltenden Bestimmungen über den Nachzug ausländischer Kinder zu ihren im Bundesgebiet lebenden Eltern unberührt. Auch werden durch diese Maßnahme die rechtlichen Möglichkeiten der Länder, auf Grund ihrer Verwaltungskompetenz nach Artikel 83 GG ermessensbindende Richtlinien für den Familiennachzug zu erlassen, gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht erweitert.

Die Einführung der Aufenthaltserlaubnispflicht bezweckt, die illegale Zuwanderung minderjähriger Ausländer zu beenden. Diese Maßnahme zielt aber

nicht darauf ab, den Aufenthalt der gegenwärtig im Bundesgebiet lebenden ausländischen Kinder in Frage zu stellen. Soweit im Einzelfall die in den Ländervorschriften festgelegten Aufenthaltsvoraussetzungen nicht vorliegen, soll auch künftig — wie schon in der bisherigen Praxis der Länder — großzügig und unter Berücksichtigung von Härtegesichtspunkten verfahren werden. Danach kommt insbesondere bei Kindern von Ausländern, die sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, auch künftig eine Aufenthaltsbeendigung nur ausnahmsweise, wenn sie unumgänglich ist, in Betracht.

Wegen der besonderen Beziehungen zu einigen Ländern und auch um den Verwaltungsaufwand für die Auslandsvertretungen und die Ausländerbehörden der Länder zu begrenzen, wird mit Inkrafttreten des Gesetzes im Verordnungswege nach § 2 Abs. 3 AuslG sichergestellt, daß unter 16jährige Staatsangehörige der EG-Staaten sowie der ehemaligen Anwerbestaaten Jugoslawien, Marokko, Türkei und Tunesien wieder von der Aufenthaltserlaubnispflicht befreit bleiben. Dadurch wird die derzeitige aufenthaltsrechtliche Privilegierung für über 80 % der im Bundesgebiet lebenden unter 16jährigen Ausländer aufrechterhalten. Es ist aber nicht möglich, den Personenkreis der hier aufhältigen unter 16jährigen Ausländer generell von der Aufenthaltserlaubnispflicht auszunehmen. Denn andernfalls könnte ein Minderjähriger im Ausland mit der nicht zu widerlegenden Behauptung, er wohne bei seinen Eltern im Bundesgebiet und sei nur besuchsweise im Ausland, seine Beförderung an die Grenze erreichen. Die illegale Zuwanderung Minderjähriger ginge dann unverändert weiter. Deshalb benötigen grundsätzlich die hier lebenden Minderjährigen einen Nachweis ihres Aufenthaltsrechts in ihrem Paß. Das geeignete Mittel dafür ist die Aufenthaltserlaubnis. Sie kann längerfristig erteilt werden, so daß sich auch die Belastungen für die betroffenen Ausländer und die Ausländerbehörden in vertretbaren Grenzen halten.

Die durch die erforderliche Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen entstehenden zusätzlichen Kosten bei den Auslandsvertretungen und den Ausländerbehörden werden durch Gebühren nur teilweise ausgeglichen. Eine diese Mehrkosten übersteigende Kostenentlastung ergibt sich für Bund, Länder und Gemeinden durch den zu erwartenden Rückgang von Asylbewerbern unter 16 Jahren. Diese Kostenentlastung entsteht bei den mit Asylverfahren befaßten Behörden und Gerichten des Bundes und der Länder, bei diesen insbesondere durch eine Verminderung der Aufwendungen für Unterbringungen in Jugendhilfeeinrichtungen.

Die Ausdehnung der Aufenthaltserlaubnispflicht auf Ausländer unter 16 Jahren hat keine Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau im allgemeinen oder das Verbraucherniveau im besonderen.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung gewährleistet, daß sowohl die Regelungen über den Kindernachzug als auch der aufenthaltsrechtliche Status derjenigen Ausländer unter 16 Jahren, die sich derzeit rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, von der in Artikel 1 vorgesehenen Rechtsänderung unberührt bleibt.

Absatz 1 stellt ausdrücklich klar, daß die Ausdehnung der Aufenthaltserlaubnispflicht auf Ausländer unter 16 Jahren keine Einschränkung des derzeit zulässigen Kindernachzugs bedeutet. Die materielle Frage, unter welchen Voraussetzungen Kindern der Nachzug ins Bundesgebiet erlaubt wird, soll erst im Rahmen der umfassenden Neuregelung des Ausländerrechts entschieden und gesetzlich geregelt werden.

Absatz 2 gibt diesen Ausländern unter 16 Jahren eine einjährige Frist für die Beantragung der erforderlichen Aufenthaltserlaubnis. Innerhalb dieser Frist gilt der weitere Aufenthalt als erlaubt. Damit haben sowohl die betroffenen Ausländer als auch die Ausländerbehörden ausreichend Zeit, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Es ist zudem nicht erforderlich, daß die Aufenthaltserlaubnis auch schon während dieser Frist erteilt wird. Vielmehr genügt die Antragstellung während der Frist. Der weitere Aufenthalt nach Fristablauf und Antragstellung bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gilt dann nach § 21 Abs. 3 AuslG als erlaubt.

Die Frist endet vorzeitig mit der Vollendung des 16. Lebensjahres, weil bis zu diesem Zeitpunkt schon nach der bisherigen Rechtslage die Aufenthaltserlaubnis beantragt werden muß. Sie endet ferner vorzeitig mit der Ausreise des Ausländers, weil er für den Fall der Wiedereinreise einen Nachweis benötigt, daß er bereits rechtmäßig seinen Aufenthalt im Bundesgebiet hat. Anderenfalls könnten weiterhin Ausländer unter 16 Jahren ihre Einreise ohne erforderlichen Sichtvermerk erreichen, indem sie behaupten, sie hätten bereits ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet. Das bedeutet jedoch nicht, daß schon vor der Ausreise die Aufenthaltserlaubnis erteilt sein muß, um die Wiedereinreise zu ermöglichen. Es genügt vielmehr, daß die Aufenthaltserlaubnis beantragt ist. Mit der Antragstellung gilt der weitere Aufenthalt nach § 21 Abs. 3 AuslG bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde über den Antrag als erlaubt. § 21 Abs. 3 AuslG verschafft dem Ausländer dieselbe Rechtsstellung wie der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis. Ebensowenig wie die Aufenthaltserlaubnis erlischt diese Rechtsstellung durch einen nur vorübergehenden Aufenthalt im Ausland, so daß auch die Wiedereinreise nach Beantragung, aber vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis möglich ist. Die Antragstellung wird durch einen Vermerk im Paß bescheinigt, so daß der Ausländer auch den Beförderungsunternehmen gegenüber den Nachweis führen kann, daß er zur Wiedereinreise in das Bundesgebiet berechtigt ist.

Die Verweisung auf § 7 Abs. 5 Satz 1 und § 9 Abs. 1 Satz 1 AuslG hat im wesentlichen nur klarstellende Bedeutung. Die Ausländer unter 16 Jahren unterliegen nach der bisherigen Rechtslage diesen Vorschriften. Daran soll sich nichts ändern.

Absatz 3 hat ebenfalls im wesentlichen nur klarstellende Bedeutung. Mit der Streichung des § 2 Abs. 2 Nr. 1 AuslG unterliegen Ausländer unter 16 Jahren in demselben Umfang der Aufenthaltserlaubnispflicht wie die älteren Ausländer. Daher kommen sie unein-

geschränkt auch in den Genuß anderer Befreiungstatbestände. Deshalb stellt Absatz 3 Nr. 1 klar, daß nach Absatz 2 keine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen braucht, wer nach anderen Vorschriften als dem bisherigen § 2 Abs. 2 Nr. 1 AuslG von der Aufenthaltserlaubnispflicht befreit ist. Absatz 3 Nr. 2 stellt klar, daß aufenthaltsbeendende Maßnahmen unberührt bleiben, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen einen Ausländer unter 16 Jahren ergriffen worden sind.

Artikel 3 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333